

GOVERNANCE: THE LOMBARDY WAY

Assessing an experience, designing new perspectives

Ciclo di seminari strategici – giugno 2007

Sussidiarietà: un metodo per la promozione del capitale umano

prof. Giorgio Vittadini

Testo non rivisto dall'autore

Innanzitutto, secondo me il tema sussidiarietà non parte da questioni analitiche e politiche. Io ritengo, leggendo in modo mio il testo fondamentale di Arrow quando dice: «l'ordinamento rilevante per il raggiungimento di un massimo sociale, quello basato sui valori che rispecchiano tutti i desideri degli individui, compresi gli importanti desideri socializzanti», che l'unico modo per conciliare l'utilità e il benessere collettivo, di costruire politiche che non vadano verso la dittatura e verso il monopolio, è in qualche modo un fattore imponderabile. Arrow lo chiama desiderio ed è lo stesso tema che io ritrovo in certe encicliche, che trovo in certi scritti di don Giussani: è l'accordarsi volontario di utilità non basato su meccanicismi di interesse, in qualche modo è la descrizione, anche scientifica, di quello che è avvenuto e può avvenire in una società come quella italiana dove le grandi visioni ideali hanno creato movimenti sociali, politici ed economici e hanno quindi costruito risposte partecipate ai bisogni. Senza questo, facciamo tutte le analisi del mondo ma non andiamo da nessuna parte, perché potremmo fare delle riforme che non hanno il soggetto che le porta.

La sussidiarietà non è innanzitutto uno schema politico, economico e giuridico, ma la conseguenza di soggetti in atto. C'è tutta una lettura di tipo storico dei movimenti cattolico, operaio, che vanno anche prima dell'unità d'Italia a costruire parte delle risposte - anche nel sistema bancario, in quello cooperativo, nel mondo della piccola e media impresa - che sono soluzioni nel nostro Paese. La sussidiarietà è un termine che va a leggere qualcosa che c'è; è interessante che poi degli studiosi arrivano a spiegarlo e ad affermare che la sussidiarietà non è solo nel sistema del welfare, ma addirittura va a leggere la vita economica e sociale. Voi sapete che tutta la collana di Quadrio Curzio del Mulino, per esempio, descrive una sussidiarietà che si può applicare al mondo delle piccole e medie imprese (leggi: i distretti). E se vogliamo nel campo del welfare i quasi-mercati

come strumento di una sussidiarietà; cioè c'è un soggetto in atto, vuole delle scelte per motivi ideali, ha bisogno di strumenti che gli permettano di esprimersi.

Ora, qui il tema della sussidiarietà si incontra con teorie come quelle dei quasi-mercati. Perché la teoria dei quasi-mercati rimette al centro della vita non solo l'antinomia Stato-mercato e parla di un non-profit come un soggetto non di volontariato, ma come un soggetto che nasce dal bisogno ideale ma che ha una visione economica. Parla di valutazione come di un metodo diverso di valutare le performance rispetto alla mediazione partitica di potere. Parla di sussidiarietà fiscale e di forme attraverso cui si può finanziare questo tipo di scelte come strumenti di qualcosa che è in atto. A me colpisce molto che a livello anglosassone si abbia questa visione, perché sposa qualcosa che è un'esigenza che viene prima. Mi ha colpito molto, oggi, sentir dire che la libera scelta favorisce le classi povere: in Italia si dice l'opposto. Mi ha colpito sentir dire che la libera scelta ha a che fare con l'universalismo, mentre in Italia siamo ancora al dibattito per cui la libera scelta è alternativa ai livelli minimi garantiti.

Ma bisogna capire che c'è non è l'analisi politica, economica e giuridica che fonda il dibattito su questo tema, tanto è vero che questo tema è innanzitutto una lettura di qualcosa che storicamente si è sviluppato all'interno della società e della vita economica italiana e continua a svilupparsi in barba alle letture, per esempio la lettura del declino irreversibile del mondo della piccola impresa italiana, cosa prevista negli anni scorsi, che continua a non realizzarsi.

Perché è così difficile che quello che abbiamo visto oggi abbia effetto in Italia? Perché evidentemente per i 50 anni della Prima Repubblica anche governi a componente cattolica se ne sono infischiate totalmente dello sviluppo della sussidiarietà: pur nascendo da un mondo di questo tipo, sociale ed economico, dopo averlo sancito nella Costituzione come unione di queste tre visioni (socialista, cattolica e liberale), l'hanno sviluppato pochissimo. L'occupazione dello Stato è stata il modo con cui si pensava di rispondere a questo bisogno: lo Stato era il soggetto che doveva rispondere alle istanze di uguaglianza e di sviluppo. Non che non si sia fatto nulla, ma diciamo la verità: è dalla fine della Prima Repubblica che è ricominciato un dibattito che ha superato lo statalismo, che non era semplicemente nel mondo della sinistra, ma era anche nel mondo cattolico. E si contano sulle dita delle mani le leggi di questo tipo - ricordiamo che la sussidiarietà è entrata nella Costituzione per la prima riforma costituzionale, e ricordiamo che poche sono le leggi (non tanto come termine, ma come concetto) che esprimono un superamento dell'antinomia Stato-mercato¹. Quindi, dicendo che c'è questo ritardo, capiamo anche il ruolo delle regioni che, anche dopo la riforma costituzionale, nel momento in cui fanno leggi innovative si trovano il Governo, di destra o di sinistra, che impugna le leggi.

¹ Ricordiamoci che in Italia non c'è neanche quasi una cattedra di Economia dell'Istruzione, perché è assolutamente inutile: a cosa serve nel momento in cui il 96% della spesa è decisa centralmente e le scuole sono sostanzialmente una sorta di uffici postali? E la sanità è stata statalizzata nel 1968? Tutte queste discipline che si sono sviluppate nel mondo anglosassone, anche una Cattedra o corsi di laurea di Public Health sono inutili nel momento in cui, a livello generale, questa scelta non esiste.

Ciò detto, secondo me la Lombardia ha tentato delle innovazioni, le ha tentate a livello di sistema produttivo per favorire questo mondo dei distretti, le ha tentate – questa è una sintesi della prof.ssa Violini – passando da modelli in cui, anche qualora si abbia a che fare col privato sociale, l'esternalizzazione era molto rigida. Lei da varie ricerche qui in Lombardia ha fatto uno schema dall'esternalizzazione all'affidamento per progetti, alla valorizzazione di iniziative per privati, a quella sussidiarietà senza apparato istituzionale di gestione che è l'inizio dell'applicazione del welfare mix – di leggi sulla sanità che hanno tentato una concorrenza da quasi-mercati, ma è stata bloccata dalle opposizioni locali alla riorganizzazione dei servizi sanitari. Cioè – diciamo la verità – c'è la rivoluzione se si applica totalmente un quasi-mercato in sanità, per cui la legge 31 è una legge parziale, perché nel momento in cui deve riallocare delle risorse favorendo i punti in cui queste risorse possono essere utilizzare meglio², non lo può fare perché c'è questo pregiudizio assoluto all'idea di poter diversificare l'offerta. Ha cominciato a farlo nel campo socio-assistenziale sostanzialmente introducendo dei voucher. Anche qui, diciamo la verità, è poca cosa, ma anche questa poca cosa riscontra un'avversione totale, perché qualunque tentativo di dare libera scelta al cittadino oggi è sentito come qualcosa che va contro l'uguaglianza di opportunità e l'universalismo. I discorsi che abbiamo sentito oggi dal mondo inglese sono discorsi che in Italia non esistono, si sentono forse solamente in qualche dibattito all'università.

Allora passiamo al tema "capitale umano" e al problema dello sviluppo del capitale umano in quanto tale, fino ad arrivare rapidamente alla dote. Sappiamo tutti che la produttività cresce quando si sviluppa e si incrementa il capitale umano, perché aumentano le capacità cognitive, ma anche – e questo si dice meno – perché aumentano le capacità non cognitive, ossia quelle abilità personali non facilmente quantificabili: la capacità di superare l'avversione al rischio, la creatività, la motivazione. Sappiamo anche che l'incremento in capitale umano è la politica più efficace nel lungo periodo per la diminuzione delle disuguaglianze, mentre invece le politiche di trasferimento sono condannate al fallimento nel lungo periodo. Ora, quello che si dice meno è che a livello internazionale – cito una ricerca sui dati dell'OCSE PISA, ma potremmo citare molte ricerche di tipo macro-economico su tanti Paesi del mondo – non è l'aumento di quantità di spesa che permette un miglioramento del PIL e anche della qualità. I dati mostrano che i test sull'OCSE PISA in funzione della spesa per l'istruzione addirittura hanno una correlazione negativa. Inoltre, andando a vedere la spesa per l'istruzione in molti Paesi del Terzo Mondo, non si hanno degli effetti chiari. Quello che dimostrano molti studi è invece che la qualità dell'istruzione è il fattore fondamentale per permettere un nesso e un ritorno in termini di PIL. L'autonomia in termini di programmi, di stipendi e di budget porta a un risultato positivo. Ora, questo è uno dei tabù della politica e dell'economia italiana, dove parlare di autonomia e solo parlare di fondazioni scatena delle mobilitazioni di ordine politico come se si volesse distruggere l'integrità della scuola. La parità è ancora stretta in un

² anche solo distinguendo all'interno di un mondo concepito tutto di ospedali per acuti quando alcuni sono degli hospice, altri sono dei day-hospital

dibattito tra cattolici e non si parla invece di un sistema integrato, come in Paesi che non hanno questo problema clericale/anti-clericale e pensano che un sistema deve essere paritario. Parlando di valutazione, abbiamo avuto anche qui in Lombardia delle proteste sull'inizio della valutazione, che è una cosa che esiste a livello mondiale. Parlare di insegnanti che abbiano una professionalità sembra voler dire distruggere l'unità sindacale del corpo invece di pensare che sono persone che hanno innanzitutto una competenza di tipo intellettuale. Quindi, riassumendo, in Italia dire qualità, autonomia, parità, libertà come fattori che è dimostrato hanno un nesso sul risultato, non è un dibattito tecnico e libero, ma diventa un dibattito politico che è influenzato da pregiudizi.

A questo punto richiamo solo un breve dato. Ho stimato il capitale umano come nesso tra le variabili di tipo di investimento, di introduzione di anni di scolarità e altro e ritorni; la Lombardia è superiore al resto d'Italia ma i risultati, sia per la Lombardia che per l'Italia, sono interessanti se confrontati a quelli americani perché non è vero che la scolarità, sia maschile che femminile, è il fattore più importante dello stock di capitale umano. Mentre in America il dato più interessante è la scolarità, in Italia non è così perché non è vero che la scuola è il fattore di incremento e di capacità di sviluppo. Del resto, una ricerca ha messo in luce che paradossalmente la mobilità verticale è più alta in America, che pure ha un sistema che dovrebbe essere teoricamente non universalista. Un sistema così rigido, in Italia, non permette di far sì che chi studia e chi è il migliore, capace e meritevole ancorché privo di mezzi riesca ad arrivare a un risultato. Quindi siamo in una situazione in cui lo statalismo abbassa e mortifica la qualità e impedisce questa mobilità verticale di uguaglianza e di opportunità che pur deve avere. Quindi, io interpreto l'introduzione del buono scuola come un tentativo di muovere le acque pur in un sistema che è molto rigido. È il tentativo di dare una scrollata e di permettere che questo investimento in capitale umano cominci a essere veramente un fattore di competizione e di cambiamento. Però diciamo la verità: il sistema a livello nazionale è ancora bloccato, i governi di centro-sinistra e di centro-destra hanno la stessa politica. Dobbiamo pensare che l'investimento in capitale umano sarebbe il fattore fondamentale per questo sviluppo. Allora se il buono scuola va verso la dote, va verso quello che abbiamo visto essere un fattore fondamentale della politica del governo di Blair in Inghilterra, probabilmente avremo la possibilità che questo tipo di politica innovativa che mette al centro la persona cominci a muoversi contro quel sistema rigido centralistico e a far sì che una politica a livello regionale cominci a portare quei cambiamenti o almeno a sperimentarli.

Ma io dico che il vero problema è di mentalità: l'introduzione di una dote, l'acquisizione di un quasi-mercato basato sul trasferimento di denaro alle persone per aiutare i bambini fin dalla prima infanzia, è la puntura di spillo per bucare il palloncino, per cominciare a mostrare che il vero cambiamento è nel momento in cui si sposano politiche sussidiarie dando alla gente queste risorse perché si ha una visione ideale in cui questo è positivo.

Però non illudiamoci: fino a quando questo intervento di tipo di politica economica, di cambiamento, non riescono a bucare una mentalità per cui tutto quello che è contrapposizione destra-sinistra, è libera scelta contro uguaglianza di

trattamento, ricchi contro poveri, non andremo lontano. Il che vuol dire che da questo punto di vista la politica lombarda è interessante, al di là dei risultati, soprattutto perché pone il problema di modelli diversi che mettono al centro questo investimento sull'individuo, su quello che crede, sulle motivazioni ideali e sui corpi sociali che incarnano questo tentativo.

Quanto a cosa imparare dall'estero: dal punto di vista pratico, il discorso sui quasi-mercati che abbiamo sentito oggi dovrebbe diventare un manuale per tutto il mondo politico e accademico, perché sconvolge le idee di cosa vuol dire libertà di scelta rispetto a uguaglianza di trattamento, cosa vuol dire universalità rispetto ad altro. Secondo me, un punto fondamentale che si trae da questi esempi è che il modo con cui in Italia, anche a livello accademico, si tratta il tema "livelli minimi garantiti" rispetto a "ricerca dell'eccellenza" è un tema vecchio e di maniera.

Ma secondo me c'è un altro problema: noi abbiamo un'idea di Stato che è un'idea vecchia, un'idea di Stato assistenziale e napoleonico che è da superare. Qui rimando a quello che secondo me è il più lucido ad esprimere questo fatto, il Prof. Donati, quando dice che il tema della sussidiarietà va a cozzare con quell'idea di scontro tradizionale Stato-mercato che sta alla radice del pensiero e del modo di concepire la società ancora nel nostro Paese. Egli sostiene che c'è dietro un'ideologia, ed è duro scacciare questa ideologia. La parola sussidiarietà non è semplicemente la "Terza via": essa ha una concezione antropologica diversa, e quindi va a costruire un'idea di Stato e di società che è diversa. Chiaro che questo è qualcosa di profondamente innovativo: probabilmente da modelli stranieri meno ideologici, questo tipo di immagine è più superata. Ma io capisco anche che si faccia fatica a resistere, perché evidentemente questo scalfisce un sistema di potere. Personalmente dico che la Regione Lombardia ha fatto molto quando in Italia c'è un'idea di Stato di questo tipo e quando qualunque tentativo di cambiamento regionale viene mortificato, tanto è vero che dopo la piccola innovazione del cambiamento costituzionale, la gran parte delle leggi innovative sono ancora impugnate dai Governi. Cosa si può fare di cambiamento, quando uno Stato fa fatica a recepire anche una Riforma Bassanini, figurarsi un'idea federale o un'idea in cui una regione possa innovare? È un miracolo che ci si possa muovere in qualche modo. La futura legge dell'istruzione lombarda sarà impugnata. La legge sulla pubblica utilità è stata impugnata. Diciamo la verità: stiamo parlando di leggi regionali in uno Stato che non vuole diminuire le sue competenze, non solo per un problema territoriale, ma per un problema di concezione dello Stato, che fa fatica in qualunque modo a concepirsi in modo diverso.

Da questo punto di vista un particolare che riguarda i dati. Vogliamo dei sistemi regionali di rilevamento dati o un sistema statale? Decidiamoci, perché se vogliamo avere dei dati originali dobbiamo dire che le regioni devono avere le loro competenze e queste si costruiscono con soldi e tempo. Nel momento in cui qualunque livello regionale viene mortificato, difficilmente si raccolgono i dati. Anch'io penso che i dati che ci sono sono insufficienti, ma c'è dietro questa ragione.

È questo il problema: i cambiamenti, ripeto, secondo me in Italia negli ultimi anni sono stati solo a livello regionale (non solo in Lombardia) con poche

eccezioni. È difficile cambiare in un sistema soffocato. E quindi concludo dicendo che secondo me, in generale, tutte queste cose (la parità, la libertà di scelta) cozzano contro un tema che non è economico, tecnico, o scientifico, ma che è un sistema di potere. Parlare di quasi-mercati in Italia vuol dire cozzare contro un sistema di potere politico che, evidentemente, nella gestione della spesa pubblica diretta ha una forza e una possibilità di auto-mantenersi che è grandissima. Dare la possibilità alla gente di scegliere direttamente vuol dire levare all'intermediazione partitica gran parte della sua possibilità di incidenza, perché vuol dire che nel tempo, chi è migliore lo sceglie la gente, senza dipendere più di tanto da un assessore o da un politico, neanche da quelli della Lombardia.